

Europäische Raumentwicklungspolitik - Schimäre oder Chance?: Betrachtungen aus der Perspektive der deutschen Raumwissenschaften

Ritter, Ernst-Hasso

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ritter, E.-H. (2002). Europäische Raumentwicklungspolitik - Schimäre oder Chance?: Betrachtungen aus der Perspektive der deutschen Raumwissenschaften. *Europa Regional*, 10.2002(4), 190-195. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48178-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Europäische Raumentwicklungspolitik – Schimäre oder Chance?

Betrachtungen aus der Perspektive der deutschen Raumwissenschaften*

ERNST-HASSO RITTER

Entstehungshintergrund der europäischen Raumentwicklungspolitik

Europäische Raumentwicklungspolitik – Schimäre oder Chance? Obwohl oft davon geredet wird, muss man doch die Frage stellen: Gibt es eine „europäische Raumpolitik“ überhaupt? Gewiss ist uns allen seit langem klar, dass die Europäischen Gemeinschaften Programme auflegen und Maßnahmen treffen mit deutlichem Raumbezug und tiefen räumlichen Auswirkungen in allen Mitgliedsländern. So gehen weit über 80 % des EU-Haushalts in die Landwirtschaft und in die wirtschaftsnahe Strukturpolitik; ihr Einfluss auf den Raum ist offensichtlich. Aber kann man deswegen schon von einer europäischen Raumpolitik sprechen? Diese Frage musste bis vor kurzem negativ beantwortet werden, wenn man unter Raumpolitik das aktive Vorgehen im Politikfeld räumlicher Entwicklung versteht, das getragen wird von einem politischen Gestaltungswillen und von einem politischen Umsetzungswillen.

Von den europäischen Institutionen haben die Europäischen Gemeinschaften die Raumordnung und Raumentwicklung als eine übergeordnete, überfachliche Aufgabe ziemlich spät entdeckt. Zunächst war es der Europarat, der sich für raumordnungspolitische Fragen engagierte; so etwa 1968, als vom Ministerkomitee des Europarates auf Vorschlag der Parlamentarischen Versammlung beschlossen wurde, eine Europäische Ministerkonferenz für Regionalpolitik und Raumplanung einzuberufen. Diese Konferenz verabschiedete 1983 eine Europäische Raumordnungs-Charta, den frühesten Versuch eines Dokumentes zur europäischen Raumpolitik. Praktische Erfolge sind dieser Charta jedoch versagt geblieben.

In den Europäischen Gemeinschaften gibt es erst seit 1989 ein eigenes Gremium, das sich mit raumordnungspolitischen und raumentwicklungspo-

litischen Fragen beschäftigt: den informellen Rat für Raumordnungsfragen. Die Mitglieder dieses Rates, die für Raumordnung und Regionalpolitik zuständigen Minister, gaben damals der Kommission den Auftrag, ein Strategiepapier zu erarbeiten, das ein Bild Europas, seiner Regionen und Städte im Jahr 2000 vermitteln sollte. Das Europäische Parlament assistierte im Herbst 1990 mit einer Entschließung, die zu einer konzertierten europäischen Raumordnungspolitik aufrief. Der dann 1991 vorgelegte Kommissionsbericht „Europa 2000: Ausblick auf die Entwicklung des Gemeinschaftsraums“ muss als die erste nennenswerte Befassung mit raumpolitischen Themen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften angesehen werden. 1994 folgte ein zweiter Bericht, der unter dem Titel „Europa 2000+“ bekannt geworden ist.

Der Maastrichter Vertrag 1992 brachte zum ersten Mal den Begriff der Raumordnung in die Vertragstexte, und zwar in einer Spezialvorschrift im Titel „Umwelt“. Diese Vertragsbestimmung ist freilich bislang die einzige Stelle im Vertragswerk geblieben, die sich ausdrücklich mit raumpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaften befasst. Bis heute enthalten die Europäischen Verträge auch keine Gesamtziele für eine Raumordnungspolitik, obwohl bei den meisten Vertragszielen der sachnotwendige Raumbezug offenkundig ist. Ich nenne etwa:

- die Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts,
- die Ziele der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik,
- die Ziele zum Aufbau und Ausbau transeuropäischer Netze oder
- die Ziele der gemeinsamen Umweltpolitik.

Aber wie gesagt, es gibt weder eine einheitliche Zielbeschreibung noch eine darauf aufbauende, zusammenfassende Raumentwicklungskompetenz im Vertragswerk. Folgerichtig

existiert im Arbeitsbereich der Union, also auf der Ebene der Kommission, keine zentrale Wahrnehmung raumordnungspolitischer Aufgaben. Vielmehr befassen sich verschiedene Arbeitseinheiten mit raumwirksamen Fragestellungen. Ich nenne die wichtigsten:

- Generaldirektion „Regionalpolitik“. Sie verfügt über erhebliche Strukturfondsmittel und kann über eine Querschnittsklausel des EWG-Vertrages strukturpolitische Belange auch gegenüber anderen Politikbereichen geltend machen.
- Generaldirektion „Umwelt“. Ihr ist die erwähnte Einzelzuständigkeit vertraglich garantiert, und sie nimmt über mehrere Richtlinien massiv auf die Raumordnung in den Mitgliedsstaaten Einfluss (Vogelschutzrichtlinie 1979, Flora-Fauna-Habitat 1992, Richtlinie zur so genannten Planungs-UVp 2001).
- Generaldirektion „Landwirtschaft“ mit ihrem europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds, der insbesondere in der Abteilung Ausrichtung den raumordnungspolitischen Einsatz von Fördermitteln erlaubt. Die Durchführungsverordnung von Mai 1999 sieht ausdrücklich vor, dass die Agraraufgaben in Zukunft besser zur Raumentwicklung und zum Naturschutz beitragen sollen (Maßnahmen zum Erhalt des ländlichen Raumes).
- Generaldirektion „Verkehr“. Hier sind es namentlich die verbindlichen Leitentscheidungen von 1996 über den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, welche die Raumordnung in den Mitgliedsstaaten beeinflussen.

Als die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit Beginn des Jahres

*Festvortrag im Rahmen der Veranstaltung „10 Jahre Raumwissenschaftliche Leibniz-Institute“ am 26. Februar 2002 in Dresden



1999 Realität wurde, war zugleich politisch festgeschrieben, dass sich Europa von einem Raum freien Handels zu einem Raum gemeinsamer Entwicklung gemausert hatte. Was die Raumpolitik angeht, ließ sich nicht mehr übersehen, dass einerseits die europäischen Einflüsse sowie die Verflechtungen über die nationalen Grenzen in allen Mitgliedsländern intensiver, andererseits die Handlungsmöglichkeiten der nationalen und der regionalen Raumpolitiken immer enger geworden waren. Die jeweiligen Fachpolitiken der EU mit ihren zum größten Teil unabgestimmten räumlichen Auswirkungen stellten an die Raumordnungspolitik in den Mitgliedsstaaten ständig höhere Koordinationsansprüche, die diese allerdings immer weniger einlösen konnten. Wenn also das gemeinsame Ziel einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie das Ziel des Schutzes von Umwelt, Landschaft und Kulturen ernsthaft weiterverfolgt werden sollten, war es zwangsläufig, räumlich übergreifende Vorstellungen für das gemeinsame „Territorium“ der EU zu entwickeln. Das „Territorium“ war plötzlich als eine neue Dimension europäischer Politik entdeckt. Das zeigen anschaulich die Formulierungen im ersten Kapitel des EUREK, dem von der Leipziger Ministerkonferenz im Frühjahr 1999 verabschiedeten Europäischen Raumentwicklungskonzept. Der Begriff des Territoriums – so deute ich es – soll dabei deutlich machen, dass die Union nicht mehr bloß in ihrem räumlichen Bereich „verwaltet“, sondern den Raum selbst nun in Besitz nimmt und ihn zum Gegenstand ihrer politischen Verantwortung erklärt.

Das Europäische Raumentwicklungskonzept

Das gemeinsame Leitbild für diese künftige Raumentwicklungspolitik im Gebiet der Europäischen Union soll das EUREK sein. Es wird von der Vorstellung getragen, schrittweise ein räumliches Gleichgewicht mit dem Ziel einer geographisch ausgewogeneren Verteilung des Wachstums auf dem Territorium der EU zu erreichen (Kohäsionsziel).

Was ist das EUREK? Welche planerische Qualität hat es? Das EUREK ist kein rechtlich bindendes Do-

kument. Es ist vielmehr ein politischer Rahmen für eine politische Zusammenarbeit (a) zwischen den gemeinschaftlichen Fachpolitiken mit hoher Raumwirksamkeit sowie (b) zwischen und mit den Mitgliedsstaaten, ihren Regionen und Städten. Da dem EUREK keine unmittelbaren Rechtswirkungen zukommen, ist es im Rechtssinne auch kein Rahmenplan. Man kann es allenfalls als soft law bezeichnen; es ist ein Leitbild mit orientierendem bzw. empfehlendem Charakter. Das EUREK ist nicht einmal originäres EU-Recht. Es existiert nur in der Form eines so genannten „uneigentlichen“ Ratsbeschlusses. Es ist das Ergebnis einer rein zwischenstaatlichen (intergouvernementalen) Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten ohne gemeinschaftsvertragliche Grundlage. Der informelle Raumordnungsministerrat, der das EUREK 1999 verabschiedet hat, handelte dementsprechend nicht als Gemeinschaftsorgan, sondern als eine Versammlung der „Regierungen der Mitgliedsstaaten“.

Dennoch muss man das EUREK als das erste Dokument einer realen europäischen Raumentwicklungspolitik betrachten. Denn in ihm sind politischer Gestaltungswille und politischer Umsetzungswille erkennbar, die das ganze Territorium der EU erfassen sollen. Lassen Sie mich für den Umsetzungswillen des EUREK einige Belege anführen, um dadurch den Qualitätsunterschied zu früheren Dokumenten deutlich zu machen:

- Die Ministerkonferenz von Tampere im Oktober 1999 hat beschlossen, in einer mittelfristigen Agenda auf einem vorgegebenen Zeitplan in 12 ausgewählten Aktionen das EUREK umzusetzen.
- Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III (insbesondere die Ausrichtung B = transnationale Zusammenarbeit) ist auf das EUREK ausgerichtet worden.
- Um das Zielgerüst des EUREK mit realen Daten der Raumentwicklung zu unterfüttern, wird ein Netzwerk der Europäischen Raumentwicklungsobservatorien (ESPON) aufgebaut.

Die Wirkungen des EUREK

Es gibt sie also, die europäische Raumentwicklungspolitik. Sie ist kein Trugbild. Doch was sind ihre Wirkungen

auf den raumpolitischen Zustand im Territorium der Union, und was sind ihre Folgen für Raumpolitik und Raumwissenschaften in den Mitgliedsstaaten? Lassen Sie mich nochmals auf das EUREK zurückkommen. Wie gesagt ist sein verpflichtender Gehalt gering. Der Text selbst bescheidet sich mit der Aussage: „Das Dokument wird von jedem Land soweit berücksichtigt, wie dieses den europäischen Raumentwicklungsaspekten in seiner nationalen Politik Rechnung tragen möchte“. Ein wenig kräftiger formuliert schon das Aktionsprogramm von Tampere, das eine Aufforderung an die Mitgliedsstaaten enthält, „das EUREK soweit wie möglich bei der Programmplanung zu berücksichtigen“. Auch der Inhalt des EUREK ist auf Kritik gestoßen: das EUREK sei zu „ausgewogen“ und enthülle keine Konflikte; es sei zu „verbal“ und veranschauliche keine Strategien; es sei zu „neutral“ und präsentiere keine Zukunftsszenarien.

All das stimmt. Gleichwohl sollte man den mit dem EUREK erreichten Stand europäischer Raumentwicklungspolitik nicht unterschätzen. Es ist ein erster, in der Gesamtkonzeption europäischer Politik überaus wichtiger Schritt. Selbstverständlich ist die Rechtssituation so, wie sie ist. Es gibt für die Union keine raumentwicklungspolitische Kompetenz im Sinne einer übergeordneten und überfachlichen Aufgabe; mithin kann auch keine Umsetzungsverpflichtung für die Mitgliedsstaaten begründet werden. Selbstverständlich ist das EUREK inhaltlich nicht mehr als die erste, im Kompromisswege ausgehandelter Stufe zu einer gemeinsamen raumpolitischen Basis. Aber: Die Europäische Union ist nicht mehr „raumblind“. Und es kommt jetzt alles darauf an, dass die europäische Politik wie die nationalen Politiken den Willen und die Kraft aufbringen, in einem mühsamen Lernprozess den eingeschlagenen Weg konsequent weiter zu gehen.

Das ist für die Politik eine große, noch nicht überall ganz ernst genommene Aufgabe. Und die Herausforderung für die Raumwissenschaften besteht darin, die Politik auf diesem Weg kritisch zu begleiten, ja sie manchmal sogar zu mutigeren Schritten zu drängen. Die Herausforderung ist um so größer, als die Sachlagen höchst kom-



plex und die anzustrebenden Ziele reichlich offen sind. Denn in dieser Situation offenbart sich ein schier unersättlicher Bedarf an detaillierter Problemkenntnis, an Interpretation und Orientierungshilfe, an Lösungsvorschlägen und vielleicht sogar an „neutraler“ Moderation, sobald sich Prozesse festgefressen haben. Alles in allem: Die Raumwissenschaften werden dringend gebraucht, wenn sie denn in der Lage sind, die europäische Dimension anzunehmen und zu ihrer Sicht zu machen.

Zum Erscheinungsbild der deutschen Raumwissenschaften

Wenn man die Szene der deutschen Raumwissenschaften illusionslos betrachtet, könnte man zunächst geneigt sein sich zu fragen, gibt es sie überhaupt, die Raumwissenschaften? Was sind das für Wissenschaften, die schon seit Jahrzehnten auf der vergeblichen Suche nach ihrer Theorie sind? Was sind das für Wissenschaften, die bis heute nicht einmal über ein Lehrbuch verfügen, welches dem Wissbegierigen Antwort auf die Frage gibt: Was ist der Gegenstand dieser Wissenschaften und zu welchem Behufe studiert man sie? Die Schwierigkeiten bei der Antwort liegen vermutlich darin, dass sich die Raumwissenschaften durch einen Sammelbegriff definieren, nämlich als die Gesamtheit der Einzeldisziplinen, die sich mit dem Raum befassen. Planungswissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Soziologie, Geographie, Rechtswissenschaft oder die verschiedenen Umweltwissenschaften beschäftigen sich in interdisziplinärer Zusammenarbeit mit räumlichen Problemen. Und gerade in diesem Zusammenwirken, das man durch den gemeinsamen Bezugspunkt „Raum“ besser noch als transdisziplinär bezeichnen kann, besteht das Charakteristikum der Raumwissenschaften.

Die Raumwissenschaften befassen sich allerdings nicht schlechthin mit dem Raum der Erdoberfläche, sonst wären sie reine Geographie, als vielmehr in spezifischen Anwendungsbezügen. Raumwissenschaften sind die Wissenschaften, die sich mit den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen über die Verteilung von Raum, über die Gewährung oder Versagung von Raumnutzungen

sowie mit den Folgen solcher Entscheidungen auseinandersetzen. Anders gesagt: Für die Raumwissenschaften bestimmt der handlungsleitende Zusammenhang, bestimmen die gesellschaftliche und politische Bedeutung von Raumbeziehungen den erkenntnisleitenden Zusammenhang. Raumwissenschaften sind angewandte Wissenschaften. Geben sie diesen Anwendungsbezug auf, verlieren sie ihren Gegenstand und damit ihre Daseinsberechtigung.

Daraus ergibt sich eine schlichte Folgerung. Die handlungsleitende Realität europäischer Raumentwicklungspolitik muss zu erkenntnisleitenden Bemühungen für die Raumwissenschaften führen. Ich kann es auch zugespitzt formulieren: Wenn die deutschen Raumwissenschaften die reale europapolitische Herausforderung nicht annehmen, werden sie allmählich von der akademischen Landkarte verschwinden, auf jeden Fall aber aus dem Blick derer geraten, die für die Ressourcen des Wissenschaftsbetriebs zu sorgen haben. Ist das eine Gefahr? Ich denke: ja. Die deutschen Raumwissenschaften sollten selbstkritisch genug sein zuzugeben, dass sie in ihrer Gesamtheit die neuen Dimensionen der Globalisierung und Europäisierung noch nicht verinnerlicht und zur Erkenntnismaxime gemacht haben.

Ich weiß wohl, dass jedenfalls an einer deutschen Universität ein Lehrstuhl für europäische Raumplanung existiert und dass es durchaus Wissenschaftler gibt, die europäischen oder internationalen Fragestellungen nachgehen. Aber ich kenne sie alle nur als Einzelkämpfer. Ich weiß wohl, dass es eine Reihe hervorragender Einzeluntersuchungen zu europabezogenen oder zumindest grenzüberschreitend angelegten Fragestellungen gibt. Aber ich kenne keine große Monographie in Deutschland, die den europäischen Raumentwicklungsprozess aus unserer Sicht begleitet hätte, wie etwa die Schrift von Jean-Louis Guigou „Une ambition pour le territoire“ (1995) in Frankreich oder das Werk von Richard Williams „European Union Spatial Policy and Planning“ (1996) in Großbritannien.

In ihrer Gesamtheit ist die Mentalität der Raumwissenschaften in Deutschland ebenso wie die Mentalität von Raumordnung und Landespla-

nung – und da besteht ein gewisses Wechselspiel – von einem Zug zum Provinziellen geprägt. Über die Gründe kann man streiten. Gewiss gehört das Sprachenproblem dazu. Wir publizieren kaum in englisch. Daraus folgt ein nur geringer Erfahrungstransfer über die Grenzen hinweg. Deutschland nimmt kaum teil an der internationalen raumwissenschaftlichen Diskussion. Und möglicherweise hat auch die in anderer Hinsicht sehr erfolgreiche dezentrale Struktur unserer Raumordnung mit ihrer Vielgestaltigkeit der Planungssysteme auf Länder- oder Regionalebene hier ihre Kehrseite, indem sie den Blick zu sehr nach innen lenkt. Mit solch eingeschränktem Blickwinkel werden die deutschen Raumwissenschaften die Herausforderungen der Globalisierung, der weltweiten Informationsgesellschaft und der Europäisierung indessen nicht bestehen, die Veränderung von Raum und Zeit nicht verarbeiten können. Deshalb müssen sich unsere Raumwissenschaften als ganzes, nicht bloß in Einzelaspekten internationalisieren. Sie müssen zumindest eine Teildisziplin herausbilden, die man vereinfacht als raumwissenschaftliches Denken in kontinentalen Zuschnitten bezeichnen könnte. „Europäische Raumwissenschaft“ muss ein integraler Bestandteil der deutschen raumwissenschaftlichen Forschung und Lehre werden.

Und noch etwas scheint mir im europäischen Licht jetzt deutlicher als zuvor. Die Raumwissenschaften müssen sich, wenn sie ihren Anwendungsbezug und ihre raumpolitische Relevanz erhalten wollen, neu aufstellen. Raumentwicklung hat keine Lobby, da sie keine kurzfristigen Interessen befriedigen oder mobilisieren kann. Das ist für uns alle gerade unter den Bedingungen der Europäischen Union ein Problem. Denn in der Brüsseler Realität dominieren die Fachpolitiken. Und diese werden unterstützt von der starken Lobby der Spezialisten und Interessenvertreter im jeweiligen Fachgebiet. Eine gesamthaft und überfachlich ansetzende Raumpolitik wird es in den abstrakten, den Erfahrungswelten der Menschen sehr fernen Denkweisen und Bezügen europäischer Raumentwicklung noch schwerer haben als bisher, Aufmerksamkeit und Akzeptanz zu finden. Das heißt für die Raumwissenschaften: Wenn wir



uns nicht selbst um die Relevanz und Darstellungsfähigkeit unseres Bemühens kümmern, wird es niemand sonst für uns tun. Oder im Klartext: wir werden dann auch nicht mehr gebraucht. Die Lösung kann meines Erachtens nur darin liegen, dass wir unsere Wirkungsstrukturen verbessern, gewissermaßen unsere eigene Lobby organisieren.

Ich bin mir bewusst, dass mancher dies als Zumutung empfinden mag, vielleicht sogar seine Forschungsfreiheit bedroht sieht. Doch das ist so nicht gemeint. Es geht ja keineswegs darum, Wissenschaftler zu Politikern umzufunktionieren. Es geht vielmehr darum, auch für die Raumwissenschaften geeignete Organisations- und Artikulationsforen zu schaffen, die sicherstellen, dass ihre Argumente im Prozess der politischen Zielfindung und -umsetzung gehört werden und berücksichtigt werden können.

Ansätze gibt es durchaus. Im nationalen Rahmen denke ich an die Kooperation der 4-R-Institute (Raumwissenschaftliche Institute: Institut für Ökologische Raumordnung Dresden, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung Erkner, Institut für Länderkunde Leipzig, Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover), die hierfür Möglichkeiten bieten könnte. Oder an das personelle Netzwerke der Akademie, das Forschungsergebnisse bündeln und in die Politikberatung einbringen kann. International gesehen wird meines Erachtens die Bedeutung der Raumwissenschaften davon abhängen, ob sie sich weitaus effektiver als bisher zu übernationalen Netzwerken zusammenschließen können und die transnationale Kooperation nicht lediglich als „netten“ Austausch von fachlichen Neuigkeiten verstehen, sondern zugleich geeignete Durchsetzungsstrategien für ihre Ideen entwickeln.

Darüber hinaus halte ich es für wichtig, dass sich die Raumwissenschaften im europäischen Rahmen einen eigenständigen, einen unabhängigen Organisationskern schaffen; man könnte auch von einem Kompetenzzentrum sprechen. Dies muss jenseits von ESPON, dem Netzwerk europäischer Raumentwicklungsobservatorien geschehen. ESPON ist gewiss eine unverzichtbare Hilfseinrichtung europäischer Raumentwickl-

ungspolitik, bleibt jedoch immer eine regierungsnahe Institution politischer Zuarbeit. Gerade weil die Raumwissenschaften durch Anwendungsbezogenheit geprägt sind, müssen sie auf ihre wissenschaftliche Unabhängigkeit achten und dies auch in ihren Organisationsformen ausdrücken. Hierzu kann nach meiner Meinung ein unabhängiger raumwissenschaftlicher Beirat (mit eigenem Sekretariat) zweckmäßig sein, der in Verbindung mit dem Europäischen Rechnungshof die Voraussetzungen und Ergebnisse europäischer Raumentwicklungspolitik evaluiert und seine Erkenntnisse dem Europäischen Parlament unterbreitet. Das könnte zugleich ein Beitrag sein, die Stellung des Europäischen Parlaments in der Raumpolitik zu stärken.

Nachhaltige Raumentwicklung

Nun zu einigen wichtigen Arbeitsfeldern der Raumforschung. Nachhaltige Entwicklung ist eines der raumpolitischen Hauptziele der Union (Art. 2 1. Anstrich EU-Vertrag in der Fassung von Amsterdam). Das EUREK selbst sieht sich im Untertitel „auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“. Kern des Nachhaltigkeitsgebots ist das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit, oder bildlich gesprochen: die lebenden Generationen dürfen nicht heute schon das verfrühstücken, wovon die kommenden Generationen morgen und übermorgen leben müssen. Die wissenschaftliche Nachhaltigkeitsdiskussion steht damit vor der Frage nach den Irreversibilitäten in den natürlichen Systemen, nach den Verteilungskriterien im intergenerativen Zeitablauf und nach den absoluten Minimumfaktoren (der carrying capacity) des Ressourcenverbrauchs. Die politische Diskussion kreist um das magische Dreieck aus ökonomischen, ökologischen und sozialen Faktoren, die die künftige Entwicklung bestimmen. Und so will auch das EUREK die drei grundlegenden Ziele europäischer Politik

- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie
- ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit

zu einer räumlich ausgewogeneren Entwicklung in Europa verknüpfen.

Das beschriebene Zieldreieck bleibt freilich eine beliebig ausfüllbare Leerformel, solange es nicht gelingt, (a) akzeptable Indikatoren für die Nachhaltigkeit aufzustellen und (b) sie in handhabbarer Form der Praxis zur Verfügung zu stellen. Offensichtlich taugen dafür weder die Wirtschafts- und Sozialindikatoren noch die umweltpolitischen Kennziffern, die bei der Beurteilung von Potenzial- und Bedürftigkeitsanalysen für Regionen derzeit verwendet werden. Die allermeisten dieser Indikatoren sagen über intergenerative Wirkungen und über langfristige Substituierbarkeiten nämlich nichts aus. Deshalb ist es die große Aufgabe der Wissenschaften, valide Bewertungskriterien für die politischen Entscheidungsprozesse zu erarbeiten. Nicht zuletzt die Raumwissenschaften bringen dafür die besten Voraussetzungen mit: Interdisziplinarität, Langfristdenken, Abwägungserfahrung.

Diese Aufgabe hat zwei Dimensionen, die fachliche und die regionale. In der fachlichen Dimension geht es darum, die unerlässliche interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Einzelwissenschaften erfolgreich zu organisieren. Und ich wiederhole: Hierfür verfügen gerade die Raumwissenschaften über reichhaltiges Erfahrungskapital, das sie zu begehrten Partnern im Wissenschaftsbetrieb machen könnte. Ein klarer Wettbewerbsvorteil für die Raumwissenschaften!

In der regionalen Dimension geht es darum, in einer möglichst umfassenden räumlichen Perspektive zusammen zu arbeiten. Denn die kleinräumige Betrachtung nur in einer Region leidet schon daran, dass durch Rückgriff auf die Ressourcen anderer Regionen die eigenen räumlichen und natürlichen Begrenzungen überwunden werden können; die intergenerativen Produktions- und Leistungsmöglichkeiten einer Region werden auch bestimmt von der Arbeitsteilung mit anderen Regionen und von den Auswirkungen der damit verbundenen Transaktionen. Daraus folgt, die Nachhaltigkeitsforschung zwingt zu erhöhter internationaler Kooperation. Das bestätigt nochmals meine vorhin getroffene Feststellung: Die deutschen Raumwissenschaften müssen sich in-



ternationalisieren; nur so können sie ihre Wettbewerbsvorteile auch ausspielen.

Ein Wort noch zum Praxistransfer der wissenschaftlichen Forschungsergebnisse. Raumwissenschaften sind angewandte Wissenschaften. Das heißt, Qualität und Tauglichkeit der Forschungen ergeben sich auch aus ihrer praktischen Anwendung. Insoweit stehen die Raumwissenschaften in einem Rückkopplungsprozess mit der Planungspraxis, welcher der Verifizierung der Forschungsergebnisse dient. Und gerade die Nachhaltigkeitsforschung bedarf dringend einer solchen Rückkopplung, wenn sie nicht in blutleere Sophistik einmünden will.

Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

Das Kohäsionsziel ist eine der Grundkonstanten im europäischen Einigungsprozess. Auch das EUREK strebt „schrittweise ein räumliches Gleichgewicht mit dem Ziel einer geographisch ausgewogeneren Verteilung des Wachstums“ an. Hier nun überschneiden sich innerdeutsche und europäische Forschungsperspektive. Für die innerdeutsche Betrachtung scheint mir klar, dass wir uns angesichts der tatsächlichen Verhältnisse von Wachstum und Schrumpfung, angesichts der realen Disparitäten zwischen den verschiedenen Landstrichen zu einer illusionsfreien Interpretation des Gleichwertigkeitsprinzips durchringen müssen. Das heißt, wir sollten nicht das allumfassende Optimum bundesweit im Auge haben, sondern uns zunächst einmal auf die machbaren Mindeststandards konzentrieren, die jeder Region schon aus Verfassungsgründen zuzugestehen sind. Das wäre auch aus wissenschaftlicher Sicht ein bemerkenswerter Perspektivenwechsel von der Wachstumsoptik zur Stagnations- oder gar Schrumpfungsoptik (wenn mir diese etwas verharmlosenden Wortschöpfungen einmal gestattet seien). Es wäre der erste Meilenstein auf dem vor uns liegenden Weg, neue Bewertungsmethoden und neue Lösungsinstrumente für diese neue (und wenn nicht ganz neu, so doch zumindest bislang verdrängte) raumpolitische Situation zu finden.

Nichts anderes gilt meines Erachtens im europäischen Rahmen. Haben sich schon die regionalen Ungleichgewich-

te im Europa der 15 bisher nicht nennenswert verändert, so werden sich die Disparitäten im künftigen Europa der 27 sogar drastisch vergrößern. Und es scheint ziemlich offensichtlich, dass die wirtschaftliche Dynamik im dann größeren Gesamttraum die Kluft zwischen Gewinnerregionen und Verliererregionen noch einmal erweitern wird – wobei selbstverständlich Gewinnerregionen in den Beitrittsländern ebenso zu erwarten sind wie Verliererregionen in den Staaten der „alten“ Union.

Daraus ergeben sich unter dem Vorzeichen der europäischen Raumentwicklung fünf Aufgaben für die deutsche Raumforschung:

(1) Einmal wie oben beschrieben die Entwicklung von raumpolitischen Werkzeugen und Strategien, um die Verliererregionen zu stabilisieren. Hier kämpft gleichsam jede der nationalen Raumwissenschaften zunächst an der Heimatfront. Dennoch bleiben der Erfahrungsaustausch über die Grenzen und die transnationale Zusammenarbeit im Hinblick auf eine europäische Gesamtpolitik wichtig.

(2) Zweitens die Identifizierung der Wachstumspole in Europa, die die Motoren der Entwicklung sein sollen. In dem Zusammenhang halte ich die inzwischen angelaufene Metropoldiskussion für zentral. Diese ist allerdings mehr als nur eine moderne Variante der Agglomerationsforschung, weil es namentlich auch um die Transaktionen im arbeitsteiligen Verbund zwischen den Polen geht, oder anders gesagt: um den Akteurswert von Netzwerken.

(3) Wenn die Stärkung der Wachstumspole kohäsionspolitisch Sinn machen soll, ist sie drittens zu kompletieren durch Ausgleichssysteme, die einen Teil des erwarteten Mehrwerts zur Stützung in die benachteiligten Regionen lenken. Damit verkünde ich beileibe keine Neuigkeit, sondern möchte nur auf den Bedeutungszuwachs hinweisen, den die Raumfinanzpolitik (eine der größten Schwachstellen in der deutschen Raumpolitik wie in den deutschen Raumwissenschaften) gerade in der europäischen Sichtweise erlangt.

(4) Viertens kommt es darauf an, ob und wie sich die Positionen der aus deutscher Sicht bisher peripheren Regionen nach der EU-Erweiterung ver-

ändern. Das dürfte ein Fall besonders für die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit sein, für die Erarbeitung von gemeinsamen Leitbildern und von gemeinsamen Projekten der Regionalentwicklung.

(5) Und schließlich fünftens: Wie der von der Kommission vorgelegte 2. Kohäsionsbericht deutlich macht, wird sich die europäische Kohäsionspolitik (sprich: das Fördergeld der EU) nach 2006 zu wesentlichen Teilen auf die Beitrittsstaaten verlagern. Das löst erheblichen regionalpolitischen Handlungsdruck in den Ländern des alten EU-Kerns aus. Damit stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer neuen nationalstaatlichen Regionalförderung unter dem Fallbeil der EU-Wettbewerbs- und -Beihilfenkontrolle. Auch in dem Zusammenhang wird der Stellenwert der Raumfinanzpolitik nochmals sichtbar.

Die Zukunft der regionalen Ebene in Europa

Die Frage nach der Zukunft der Regionen in der europäischen Politik ist die Frage nach der institutionellen Verfasstheit der Union im Hinblick auf ihre Entscheidungsebenen. Die Diskussion über die Europäische Verfassung hat nach der Regierungskonferenz von Nizza und durch die Einberufung des Konvents neuen Aufschwung bekommen. Vor allem aus raumpolitischer Sicht ist eine der wichtigsten Fragestellung dabei die nach der Ausgestaltung und nach den Wirkungsmöglichkeiten der dritten, der regionalen Ebene.

Die europäische Integration ging bei ihrer Entstehung und geht heute noch im Prinzip von zwei Ebenen aus: der nationalen und der supranationalen. Natürlich spielen in der europäischen Verfassungswirklichkeit die Regionen längst ihre Rolle. Sie sind inzwischen auch im Vertragswerk zur Kenntnis genommen worden. Das ist spätestens durch den Vertrag von Maastricht 1992 geschehen. Mit dem Ausschuss der Regionen wurde ein Gemeinschaftsgremium geschaffen, durch das regionale und kommunale Repräsentanten beratend an bestimmten Gemeinschaftsangelegenheiten beteiligt sind. Das duale Dogma ist also bereits durchlöchert. Gleichwohl halten es die Mitgliedsstaaten, hält es das europäische Vertragswerk immer



noch hoch, zumal Rechtsstellung und Gewicht der Regionen in den einzelnen Nationalstaaten ziemlich unterschiedlich sind.

Aber ungeachtet aller Unterschiedlichkeiten sind die Regionen nicht bloß nach meiner Auffassung ein Kernelement der demokratischen Struktur des vereinigten Europas. Denn nur über eine solche, für die Menschen noch begreifbare mittlere Ebene kann eine Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Gemeinwesen Europa gelingen und können die europäischen Institutionen Akzeptanz und Anerkennung erwerben. Die EU hat heute eine Bevölkerung von rund 370 Mio.; und mit den jetzt zum Beitritt anstehenden Staaten kommen weitere rund 105 Mio. Einwohner hinzu. In einem derart großen Gebilde dürfte eine rein zentralistische Legitimation lediglich durch ein Europa-Parlament in Brüssel den Menschen nicht zu vermitteln sein. Gewiss ist die Stärkung des Europa-Parlaments eine verfassungspolitische Zentralforderung – schon um ein funktionsfähiges System von „Checks and Balances“ im europäischen Rahmen zu schaffen. Wer jedoch europäische Politik mit demokratischem Leben füllen will, darf nicht allein auf Brüssel schauen. Brüssel ist im Gefühl und im Bewusstsein der meisten Menschen einfach „zu weit weg“. Die bescheidenen Beteiligungsquoten bei Europa-Wahlen mögen dafür als Beleg gelten. Dieses Defizit können auch die (zumindest die größeren) Nationalstaaten nicht vollends wettmachen. Legitimität in der unübersichtlichen Welt von heute ist mehr denn je auf räumliche Nähe angewiesen.

Neben diesem allgemeinen politischen Grund, die Regionen zu stärken, gibt es noch einen besonderen raumpolitischen Grund. Europa sei, so heißt es oft, ein Europa der Regionen. Ich stimme dem zu. Denn die Region ist unter raumentwicklungspolitischen Gesichtspunkten die Antwort auf die zunehmende Internationalisierung und Globalisierung der sozioökonomischen Vorgänge. Einzelne lokale Standorte können immer weniger im großräumigen Wettbewerb allein bestehen. Oder anderes herum: Attraktive Angebote können nur noch gebündelt, nur noch im regionalen Zuschnitt kreativer Milieus und pro-

duktiver Cluster vorgehalten werden. Das bedeutet praktisch, dass sich jeweils eine Mehrzahl von Städten und Gemeinden durch ein Netzwerk intensiver Zusammenarbeit zu einem arbeitsteiligen Verbund im regionalen Maßstab zusammenfinden muss. Das scheint mir inzwischen allgültiger Erkenntnisstand.

Der europäische Wettbewerb um die besten Standorte wird also ein Wettbewerb der Regionen sein. Auch insofern herrscht weite Übereinstimmung. Die spannende Frage lautet aber: Was oder wer sind die künftigen europäischen Regionen und wie sollen sie im europäischen Institutionengeflecht agieren können? Hier gibt es schon derzeit ganz erhebliche Unterschiede in

- der rechtlichen Verfasstheit,
- der politischen Bedeutung,
- der flächenmäßigen Größe und der Zahl der Einwohner,
- der Wirtschaftskraft sowie
- in den Einflussmöglichkeiten auf die Raumentwicklung.

Und diese Unterschiede werden sich im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union noch vertiefen.

Wenn nach alledem raumwissenschaftlich betrachtet die Region eine zentrale Wirkungskategorie darstellt, dann sollten die deutschen Raumwissenschaften auch ernst machen und sich in den angelaufenen Diskussionsprozess um die künftige europäische Verfassung mit eigenen Stellungnahmen und eigenen Vorschlägen einklinken. Wer dies versäumt, dürfte sich später schwer tun, mögliche Fehlentwicklungen der europäischen Raumentwicklungspolitik zu beklagen.

Schlussperspektive

Die Betrachtungen zur Europäischen Raumentwicklungspolitik aus der Perspektive der deutschen Raumwissenschaften sind sicherlich subjektiv, bruchstückhaft und cursorisch. Und sie sind eigentlich mehr in Feststellungsform gekleidete Fragen an die Raumforschung in Deutschland. Mit dem Stellen dieser Fragen sind jedoch die deutschen Raumwissenschaften nicht in Frage gestellt – wenn sie denn die europäische Herausforderung als Chance wahrnehmen! Und dazu kann die Antwort nur lauten: Internationalisieren wir unser wissenschaftliches Denken; internationalisieren wir un-

sere wissenschaftlichen Arbeitsweisen; internationalisieren wir unsere wissenschaftliche Darstellung. Aber tun wir dies mit Selbstbewusstsein. Wer etwas zu sagen hat, der wird auch gehört!

Dr. ERNST-HASSO RITTER
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Hohenzollernstraße 11
D-30161 Hannover